

Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna 54: 113–139  
<https://doi.org/10.14746/rrpr.2021.54.07>  
2021

**Tomasz Kaczmarek**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

[tomkac@amu.edu.pl](mailto:tomkac@amu.edu.pl)

 <https://orcid.org/0000-0001-5177-9374>

# Prawo do przedmieść. Dylematy inkorporacji terenów podmiejskich na przykładzie miasta Opola

**Zarys treści:** Artykuł podejmuje próbę spojrzenia na proces suburbanizacji oraz relacje miasta centralnego i strefy podmiejskiej z punktu widzenia polityki terytorialnej i procesu powiększania granic administracyjnych miast. Główny akcent położono na uwarunkowania prawne inkorporacji przedmieść i prawo samorządów lokalnych do ochrony własnych granic. Na podstawie analizy prawa europejskiego i krajowego stwierdzono luki prawne w postępowaniu administracyjnym, które mogą powodować upowszechnienie się aneksji przedmieść i podważanie prawa społeczności lokalnych do ochrony granic terytorialnych. Jako studium przypadku zaprezentowano proces powiększenia granic Opola, zwieńczony przychylną dla władz miasta decyzją Rady Ministrów, wbrew woli społeczności lokalnych gmin podmiejskich. Decyzja ta wywołała konflikt społeczny, u którego źródeł leżą zarówno deficyty prawne, różne interesy ekonomiczne, jak i niedostateczny dialog pomiędzy zainteresowanymi samorządami. Artykuł kończą wnioski i rekomendacje dotyczące bardziej systemowego rozwiązywania problemów zmian terytorialnych i zwiększenia transparentności podejmowanych w tej sprawie decyzji.

**Słowa kluczowe:** suburbanizacja, ochrona granic gmin, inkorporacja przedmieść, konsultacje społeczne, Opole

## Wprowadzenie

Jednym z głównych celów transformacji systemowej w Polsce stała się decentralizacja władzy i administracji, urzeczywistniona w postaci restytucji samorządu terytorialnego. W wyniku dwóch reform samorządowych (1990 i 1999 r.) zmieniły się także funkcje podziału administracyjnego kraju. Stał się on jednym z podstawowych atrybutów działania zdecentralizowanej administracji publicznej, tworząc jednocześnie, szczególnie na poziomie lokalnym, przestrzenne ramy

funkcjonowania gospodarki, świadczenia usług publicznych, życia społecznego i aktywności obywatelskiej mieszkańców.

Wzrost wymagań wobec administracji publicznej rodzi konieczność stałego podnoszenia efektywności zarządzania publicznego, w tym poprzez racjonalizację struktur terytorialnych, odpowiadających zmieniającym się układom przestrzenno-funkcjonalnym. Na kształtowanie podziału administracyjnego kraju wpływ mają rozmaite czynniki zarówno wewnętrzne związane z przekształceniami demograficznymi, osadniczymi (rozwój przestrzenny, suburbanizacja), jak i zewnętrzne, takie jak napływ inwestycji w wyniku globalizacji gospodarki. Ich efektem jest zróżnicowana dynamika rozwoju demograficznego i społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych i związane z tym procesy dywergencji oraz konwergencji regionalnej (wspierane funduszami strukturalnym UE). Nic więc dziwnego, że z perspektywy czasu pojawiają się głosy odnoszące się do potrzeby korekt, a nawet reform organizacji terytorialnej Polski. Upodmiotowione społeczności jednostek terytorialnych coraz bardziej emanują poczuciem lokalizmu oraz bronią prawa do samostanowienia, także w zakresie zmian granic administracyjnych i propozycji korekt podziału terytorialnego.

Prawo do samorządności, choć zagwarantowane jest przez demokratyczne ustroje wielu współczesnych państw, w pełnym zakresie nie dotyczy ochrony ich granic terytorialnych. To państwo (w krajach o ustroju federalnym – region) jest gestorem podziału terytorialnego. Organy centralne są więc decydem w zakresie reform i korekt podziału terytorialnego, a stopień demokratyzacji tego procesu jest zróżnicowany w różnych krajach i zależy od wielu czynników: historycznych, geograficznych, społecznych, gospodarczych, a często też politycznych. Podział administracyjny kraju na gminy doczekał się już analiz i ocen w literaturze naukowej (m.in. *Ustrój terytorialny państwa...* 2012, Walczak 2012, Kaczmarek 2016). Zdaniem wielu autorów nie stanowi on, co zrozumiałe, optymalnej konstrukcji przestrzenno-funkcjonalnej, ocenianej pod kątem zdolności jednostek terytorialnych do wykonywania zadań publicznych oraz dopasowania ich granic do rzeczywistych i jakże dynamicznie zmieniających się przestrzennych układów społeczno-gospodarczych. Tym samym, podobnie jak w wielu krajach, również w Polsce dokonywane są korekty podziału terytorialnego, co odnosi się przede wszystkim do poziomu lokalnego (gmin, w mniejszym stopniu powiatów).

Jak zauważają Matykowski i Konecka-Szydłowska (2020), w okresie po 1990 r. doszło do szeregu konfliktów między jednostkami samorządowymi, które objęte były zmianami granic administracyjnych. Dotyczyły one m.in.:

- a) sposobu odtworzenia układu powiatów i województw w 1999 r.,
- b) koncepcji, w tym form przestrzennych, prawnych i finansowych zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi oraz
- c) przejmowania, często arbitralnego, terenów wiejskich przez sąsiednie miasta.

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule są zmiany granic administracyjnych jednostek gminnych, polegające na włączaniu obszarów podmiejskich (gmin, sołectw, wsi) w granice miast. Głównym celem pracy jest przedstawienie podstaw prawnych oraz charakterystyka zrealizowanych inkorporacji przedmieść (także podejmowanych w tym kierunku działań) w ostatnich latach w Polsce.

Stały się one elementem dyskursu zarówno naukowców z różnych dziedzin (prawo, zarządzanie, geografia, socjologia), jak i samych samorządowców. Pojawiają się więc liczne pytania o przesłanki, przebieg, metody i skutki, w tym zasadnicze skutki gospodarcze i społeczne zmian granic administracyjnych miast.

W artykule podjęto próbę odpowiedzi tylko na niektóre z nich, a mianowicie:

- 1) Czy powiększanie terytoriów miast ma systemowy charakter, to znaczy czy poddane jest jakiejś przemysłanej polityce ze strony władz państwowych?
- 2) Czy reguły dokonywanych zmian granic administracyjnych są jasno określone a proces, tryb zmian transparentny?
- 3) Wreszcie, jaka jest rola społeczności lokalnych w procedurze zmian terytorialnych i czy mogą one czuć się w tym procesie upodmiotowione?

W kolejnych rozdziałach artykułu podjęto następujące zagadnienia:

- granice administracyjne miast w kontekście procesów urbanizacji i rozwoju samorządu lokalnego;
- ochrona prawna (prawa międzynarodowego i krajowego) granic jednostek administracyjnych;
- przegląd przesłanek, przebiegu i skutków inkorporacji przedmieść w Polsce.

W oparciu o wymienione zagadnienia w drugiej części artykułu zaprezentowano studium przypadku, poddając analizie powiększenie granic miasta Opola o tereny czterech sąsiednich gmin. Jest to przykład aneksji obszarów podmiejskich z pominięciem, jasno określonej w wyniku konsultacji, woli społeczności lokalnych. Casus Opola zarówno w zakresie trybu, jak i skutków przejęcia przez miasto terenów podmiejskich stanowić powinien nie tylko przedmiot dyskusji na temat właściwego (w duchu *governance*) przebiegu procesu decyzyjnego, jakim jest inkorporacja przedmieść, ale przede wszystkim powód do doprecyzowania zasad ochrony granic społeczności lokalnych w przypadku pojawiających się w przyszłości kolejnych projektów takich inkorporacji.

Metodami zastosowanymi w pracy są: analiza literatury przedmiotu, analiza źródeł prawa międzynarodowego i krajowego w zakresie zmian granic administracyjnych jednostek lokalnych (miast i gmin), a także interpretacja dokumentów europejskich i krajowych dotyczących polityki terytorialnej. Ponadto wykorzystano artykuły prasowe i internetowe omawiające problem inkorporacji w aglomeracji opolskiej, prezentujące stanowiska różnych interesariuszy, oraz dane statystyczne gmin poddanych zmianom granic administracyjnych.

## **Inkorporacje jako przejaw kontroli miasta nad procesem suburbanizacji**

Przez stulecia polityczna kontrola miast nad strefą podmiejską przejawiała się poprzez ciągłe (w miarę potrzeby) powiększanie zasięgu wałów, a potem murów miejskich o tereny przyległe. W okresie intensywnej industrializacji i urbanizacji w XIX w. naturalnym procesem, choć odbywającym się z różną dynamiką, było poszerzanie granic administracyjnych miast, a tym samym konsekwentne

i sukcesywnie ich dostosowywanie do postępującego rozwoju przestrzennego. Stało się to standardowym działaniem, zmierzającym do usprawnienia i integracji zarządzania dynamicznie rozwijającymi się ośrodkami urbanizacji. Jak zauważa Mikuła (2019), tradycyjna europejska koncepcja miasta oznaczała nie tylko określony fizycznie obszar, ale także jurysdykcję administracyjną, ze swoimi własnymi prawami i regulacjami oraz specyficzną strukturą społeczną zdominowaną przez kupców, rzemieślników i burżuazję, odrębną od wiejskich obszarów w ich otoczeniu. Ta unitarna wizja społeczno-polityczno-przestrzenna jest stale silnie obecna we współczesnych wyobrażeniach miasta i tworzącej się wokół niego aglomeracji (Salet, Savini 2015). Zapotrzebowanie na tereny produkcyjne, komunikacyjne, wreszcie mieszkaniowe, czyniło z miasta „pożeracza przestrzeni” i w konsekwencji prowadziło do objęcia przez nie kontroli zarządczej i planistycznej nad coraz większymi obszarami. Procesy te miały charakter żywiołowy, a jednocześnie związane były z cyklami rozwoju funkcji miasta, ale także z zakresem programowych działań urbanistycznych, podjętych w postaci regulacji planistycznych, szczególnie w krajach wyżej rozwiniętych. Na przełomie XIX i XX w. aneksja w obręb większego miasta była często pozytywnie postrzegana przez mieszkańców przedmieść, gdyż oznaczała modernizację infrastruktury i przyłączenie do systemu lepszych i tańszych usług publicznych (Hamilton 2000). Symbolem tej epoki mogą być wielkie reformy administracyjne Barcelony (1860), Londynu (1888), Chicago (1889), Nowego Jorku (1898) i Berlina (1920), które doprowadziły do powstania skonsolidowanych na poziomie aglomeracji jednostek terytorialnych na niespotykaną dotąd skalę<sup>1</sup>. W podobnym okresie (oraz później, w czasach PRL-u) inkorporacje przedmieść dotyczyły też miast polskich, w tym m.in. Krakowa, Łodzi, Poznania i Warszawy.

Kluczowym momentem dla współczesnej historii rozwoju przedmieść stało się zahamowanie ekspansji przestrzennej miasta centralnego, co czasowo wiąże się z przejściem od fazy urbanizacji/aglomeracji do fazy suburbanizacji/dekoncentracji, dezurbanizacji i reurbanizacji (por. Berg van den i in. 1982). Głównym źródłem migrantów do strefy podmiejskiej przestało być otoczenie zewnętrzne, a stało się nim miasto centralne (przynajmniej do osiągnięcia fazy reurbanizacji i powrotów do miasta). Jak zauważa Soja (2000, s. 240), „ustabilizowanie się zewnętrznych granic miasta centralnego i zwolnienie tempa aneksji nowych obszarów miało istotny wpływ na kształtowanie się nowoczesnej metropolii, mimo iż temu zjawisku poświęcano do tej pory niewiele uwagi. Jednak to właśnie ten czynnik w dużym stopniu definiuje i akcentuje cały proces suburbanizacji. Gdyby miasto centralne cały czas poszerzało swój obszar, sukcesywnie włączając

<sup>1</sup> Inkorporacja terenów podmiejskich w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, podobnie jak w Europie, była powszechna i przybierała różne formy do połowy XX w. Spektakularne, związane z dynamiczną suburbanizacją, powiększanie granic miast w pierwszym 50-leciu XX w. objęło m.in. Los Angeles, Phoenix, Houston i Toronto (Stahura, Harvey 1982). Po tym okresie inkorporacje przedmieść nie są już tak proste do przeprowadzenia. Aneksja nie jest dozwolona w stanie Rhode Island, Maine, New Hampshire, Massachusetts, Connecticut, New Jersey, Vermont, Pensylwania i Hawaje. W innych stanach (Teksas, Missouri, Karolina Północna, Oklahoma) prawo zezwala na podejmowanie jednostronnych działań w kierunku przyłączenia terytorium przylegającego do jednostki samorządowej (Pawłowska 2015).

dynamicznie rozwijające się przedmieścia, strefa podmiejska – przynajmniej oficjalnie – byłaby dużo mniejsza, a wzrost ludności w niej mniej wyraźny”. Aneksja przez miasto centralne całego obszaru metropolitalnego okazała się już niezwykle trudna, co stało się przesłanką powstawania różnego rodzaju form współzarządzania metropolitalnego (*metropolitan governance*).

Zahamowanie procesu aneksji (uznawanej arbitralnie przez wiele lat przez władze centralne za naturalny proces inkorporacji) terenów podmiejskich w granice miasta nastąpiło w Europie Zachodniej w latach 50. i 60. XX w., a od lat 90. XX w. także w krajach środkowo-wschodniej części kontynentu. Główną przyczyną stał się proces decentralizacji zarządzania publicznego, wzmocnienie instytucji samorządu terytorialnego i w konsekwencji zwiększenie lokalnej „autonomii” (zob. Kaczmarek 2005). To na skutek gminnych reform terytorialnych i procesu łączenia gmin w większe terytorialnie oraz silniejsze demograficznie i ekonomicznie jednostki, gminy podmiejskie skutecznie do dziś bronią się przed aneksją przez duże miasta. Zatrzymanie inkorporacji rozpoczyna fazę suburbanizacji, która w warunkach gospodarki rynkowej oznacza utratę kontroli miasta centralnego nad tym procesem, a jednocześnie powstanie żywiołowych (mniej planowych) procesów rozwoju funkcjonalnego i przestrzennego, szczególnie w warunkach liberalizacji planowania przestrzennego, a więc w takich krajach jak Polska. Zaczęto coraz częściej zauważać problem administracyjnego odcięcia miasta od szerszego otoczenia, akcentując kwestie nierówności dochodowych i w świadczeniach usług publicznych między miastem a strefą podmiejską (Combres 2014, Mięka 2019).

W wyniku procesów suburbanizacji obszary miast i gmin podmiejskich, traktowane łącznie jako aglomeracje miejskie i szerzej jako obszary metropolitalne, stały się w ciągu kilku ostatnich dekad złożonymi strukturami osadniczymi, administracyjnymi i gospodarczymi. Ich istotę wyrażają, niezależnie od szerokości geograficznej, takie cechy, jak:

- 1) wielkomiejski układ osadniczy, składający się z dużego miasta centralnego (lub kilku miast), strefy podmiejskiej oraz powiązanej z aglomeracją miejską strefy funkcjonalnej, wyznaczanej często zasięgiem powiązań, np. intensywnością dojazdów do pracy;
- 2) wielość jednostek administracyjnych szczebla lokalnego, na które składają się gminy o różnym statusie administracyjnym (wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie) oraz – w przypadku dużych aglomeracji – jednostki subregionalne o statusie powiatów, departamentów, hrabstw, prowincji itp.;
- 3) liczne sieci infrastrukturalne i transportowe oraz powiązania przestrzenno-funkcjonalne, wyrażające się przepływem dóbr, osób, kapitału i informacji.

W tak złożonych strukturach osadniczych zachodzą nieuniknione procesy konkurencji i współdziałania. Jednostki terytorialne wzajemnie ze sobą konkurują o mieszkańców, inwestorów, turystów, środki publiczne, prestiż itd. (Lever 1999). Jednocześnie, jak podkreśla się w literaturze (Heinelt, Kübler 2005), przewagi kooperacyjne i efekty mnożnikowe uzyskuje się poprzez harmonizację procesów rozwoju miasta centralnego i jego obszaru funkcjonalnego.



Przeciwdziałanie niekorzystnym skutkom suburbanizacji przybierać może różne formy:

- konkurencji o mieszkańca (podatnika), inwestora, stosowanie preferencji np. podatkowych dla osób i firm zameldowanych w mieście lub gminach podmiejskich,
- restrykcyjnych działań miast wobec gmin podmiejskich, ograniczających zjawisko *free riding* (m.in. różnice w opłatach między mieszkańcami miasta i pozostałymi użytkownikami np. w zakresie korzystania z usług transportowych, edukacyjnych, kulturalnych, rekreacyjnych itp.),
- porozumienia miasta z gminami ościennymi w zakresie świadczenia usług, partycypowania w kosztach realizacji usług o charakterze ponadlokalnym,
- integracji zarządzania w formie stowarzyszeń i związków komunalnych, mających na celu współfinansowanie i wspólne świadczenie usług,
- powiększania granic miasta w celu zwiększenia liczby mieszkańców (podatników), pozyskania terenów inwestycyjnych i różnych źródeł dochodowych, a tym samym powiększenia bazy podatkowej i możliwości rozwojowych miasta.

Pytania o fazę, typ i zaawansowanie procesów suburbanizacji stają się coraz bardziej istotne także w badaniach osadniczych polskich miast. Suburbanizacja rezydencjalna, w sensie ilościowym, zbliża się do poziomu krajów europejskich, gdzie od kilku już dekad ponad połowa mieszkańców aglomeracji miejskich zamieszkuje tereny poza miastem centralnym. Takie cechy ustrojowe, jak silny samorząd lokalny i jego samodzielne władztwo planistyczne, sprzyjają w Polsce procesom suburbanizacji, które w przeciwieństwie do większości krajów wysoko rozwiniętych nie zostały objęte formami integracji zarządzania i kontroli (lub chociaż koordynacji planowania przestrzennego) w skali miejskich obszarów funkcjonalnych. W tej fazie suburbanizacji, którą w polskich aglomeracjach miejskich można nazwać wciąż klasyczną, najbardziej zauważalne są relacje konkurencyjne – o mieszkańców, źródła dochodów i inwestycje<sup>2</sup>.

Od kilku lat emancypacji samorządowej, politycznej i planistycznej przedmieść polskich miast towarzyszy coraz częściej ich emancypacja funkcjonalna. Jej symptomy są szczególnie zauważalne w strefach podmiejskich większych polskich miast, np. w powiecie poznańskim, piaseczyńskim, wrocławskim, gdańskim czy opolskim. Dochody budżetów na 1 mieszkańca najbardziej dynamicznych gmin podmiejskich przewyższają już te rejestrowane w miastach centralnych. Lokalizują się w nich duże podmioty gospodarcze (w tym spółki skarbu państwa, firmy zagraniczne), a rynki pracy są nieproporcjonalnie duże do liczby ich mieszkańców. Wzrostowi siły ekonomicznej przedmieść towarzyszy rozwój infrastruktury społecznej i oferowanie mieszkańcom coraz lepszych warunków nie tylko pracy, ale i zamieszkania, korzystania z usług i spędzania czasu wolnego.

<sup>2</sup> Od około dekady podejmowane są także działania mające na celu koordynację bądź integrację zarządzania, czego przykładem jest m.in. teren aglomeracji opolskiej, traktowany w tym artykule jako studium przypadku obszaru objętego procesami intensywnej suburbanizacji. Charakterystykę form i zaawansowania współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych zawiera obszerny raport Instytutu Rozwoju Miast (Janas, Jarczewski 2017).

Mimo wielu możliwości przeciwdziałania niekorzystnym skutkom suburbanizacji, droga inkorporacji jest w polskich samorządach wciąż nie tylko rozważana, ale i, o czym dalej w artykule, wykorzystywana w praktyce. Za główne przyczyny prowadzące do zabiegów władz miast o powiększanie ich granic (czy to poprzez fuzje z sąsiednimi gminami, czy inkorporacje ich części) uznać należy:

- a) silne procesy suburbanizacji przejawiające się dynamicznym rozwojem mieszkalnictwa i gospodarki w gminach podmiejskich w ostatnich dwóch dekadach, przede wszystkim (choć nie tylko) na obrzeżach dużych miast;
- b) spadek liczby ludności w miastach centralnych i zmniejszanie ich bazy podatkowej, określane generalnie jako kurczenie się miast (właściwie niezależne od skali, wielkości miasta);
- c) wyczerpywanie się rezerw terytorialnych w miastach, co ogranicza możliwości inwestycyjne w ich granicach, zarówno jeśli chodzi o tereny mieszkaniowe, jak i pod działalność gospodarczą, wraz z rosnącymi wymaganiami środowiskowymi co do dalszej urbanizacji przestrzeni miejskiej;
- d) relatywnie słaba kooperacja w miejskich obszarach funkcjonalnych, wynikająca głównie z niechęci samych samorządów, realizujących od lat strategię konkurencyjną wobec sąsiadów (w tym gmin wobec miast jako ośrodków centralnych oraz odwrotnie);
- e) brak lub zbyt słabe instrumenty prawne, administracyjne i finansowe, zachęcające do wymienionej wyżej współpracy i integracji ze strony władz centralnych (jedyne jak dotąd de iure powstałe w Polsce wielozadaniowe miejskie związki funkcjonalne to Metropolia Śląsko-Zagłębiowska).

Należy wspomnieć także o inicjatywie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) adresowanej do stolic wojewódzkich i niektórych ośrodków subregionalnych. To narzędzie polityki spójności przyczyniło się do zwiększenia zarówno instytucjonalnej, jak i programowej współpracy miast z ich obszarami podmiejskimi (funkcjonalnymi). Jednak jego formuła, efemeryczny charakter, a przede wszystkim deficyt w zakresie rzeczywistych działań integracyjnych, nie stanowią, jak się wydaje, wyraźnej alternatywy dla systemowego przeciwdziałania niekorzystnym skutkom suburbanizacji i poprawy relacji oraz zmniejszenia różnic rozwojowych między miastem centralnym a gminami podmiejskimi (Kociuba 2018).

## Ochrona granic administracyjnych jednostek lokalnych w świetle prawa międzynarodowego i krajowego

Zmiany granic jednostek administracyjnych nie leżą w kompetencji samorządów terytorialnych, choć coraz powszechniej przeprowadzenie zmian bez ich zgody nie jest praktykowane. Tego od reformatorów wymagają współczesne zasady demokracji i partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji, zwłaszcza w tak ważnych dla wspólnot terytorialnych sprawach jak ochrona ich granic (Kaczmarek 1993).

Kwestie ochrony granic wspólnot lokalnych szczególnie akcentowane są w krajach europejskich, ale wypracowane standardy w tym zakresie zauważyć można także w liberalnych krajach Ameryki Północnej<sup>3</sup>.

W przypadku krajów europejskich, członków Rady Europy, prawo do kształtowania i ochrony granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego wywodzić należy z zapisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (The European Charter of Local Self-Government 1988). W art. 5 odnoszącym się do ochrony granic terytorialnych wspólnot lokalnych (Protection of local authority boundaries) zapisano, że „w sprawach jakiegokolwiek zmiany lokalnych granic terytorialnych odpowiednie wspólnoty lokalne powinny być uprzednio konsultowane, także drogą referendum tam, gdzie prawo na to zezwala”. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) gwarantuje więc zainteresowanym społecznościom lokalnym co najmniej konieczność konsultacji w sprawach modyfikacji granic jednostek terytorialnych. Warto zauważyć, że pojęcie „zmiany granic” nie zostało sprecyzowane, co oznacza dla sygnatariuszy karty możliwość własnej jego interpretacji. Karta nie precyzuje, czy konsultacje lub referendum mają charakter rozstrzygający, co daje również szerokie pole interpretacyjne organom przeprowadzającym zmiany terytorialne, a samym społecznościom lokalnym słabą gwarancję ich upodmiotowienia w procesie decyzyjnym w zakresie zmian granic administracyjnych.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, określając standardy ochrony praw władz lokalnych, nakłada obowiązek ich przestrzegania na 47 państw członkowskich Rady Europy, które ją ratyfikowały. Zgromadzeniem politycznym odpowiedzialnym za zapewnienie prawidłowego stosowania tej międzynarodowej konwencji jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe). Rada Europy od lat monitoruje wdrażanie w życie zapisów EKSL, w tym przestrzeganie zapisu na temat uzgadniania przez władze centralne ze społecznościami lokalnymi (w postaci konsultacji lub referendum) zmian w podziale terytorialnym. Analiza raportów na ten temat (<https://www.congress-monitoring.eu/>) wskazuje, że kraje sygnatariusze EKSL generalnie stosują się do zapisów art. 5 o ochronie granic terytorialnych wspólnot lokalnych. Na 47 krajów w przypadku kilku (m.in. Rosji, Turcji, Albanii) przedstawiciele kongresu sygnalizują nieprawidłowości w stosowaniu art. 5 EKSL. W odniesieniu do tych krajów zwraca się uwagę na zbyt szeroką wykładnię art. 5, którego nie można interpretować jako przykładu dobrej praktyki w poszanowaniu ducha i zasad EKSL. W związku z tym w opinii sprawozdawców Rady Europy w krajach tych istnieje potrzeba określenia jasnego mechanizmu konsultacji (w tym referendów lokalnych).

<sup>3</sup> Prawo stanowe w USA na ogół sprzyja inicjatywie inkorporacji przedmieść, ale również chroni społeczność lokalną przed niechcianym przyłączeniem do sąsiadującej jednostki samorządowej. Np. w stanie Illinois aneksja wymaga przeprowadzenia referendum zarówno w mieście anektującym, jak i w anektowanych gminach (wymóg otrzymania zgody większości mieszkańców). W związku z tym Chicago od 1930 r. (ostatnie duże rozszerzenie granic i przejście terenu pod budowę lotniska O'Hara) ma problemy z powiększaniem swoich granic, mimo stosowania zachęt ekonomicznych, w tym fiskalnych (McClelland 2017).



W przypadku monitoringu stanu samorządu terytorialnego w Polsce z 2019 r. (Local and regional democracy in Poland 2019), autorzy raportu zwrócili uwagę na pogarszający się stan autonomii lokalnej w porównaniu z 2014 r., kiedy to odbywał się poprzedni monitoring. Sprawozdawcy kongresu podkreślili, że Polska znalazła się wówczas w „pierwszej dziesiątce” krajów członkowskich UE na poziomie lokalnej samorządności. W ciągu zaledwie kilku lat sytuacja znacznie się zmieniła. Zdaniem autorów raportu z 2019 r. pozostają i pojawiły się nowe problemy, które wskazują na niepokojące tendencje w ogólnej sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce i skutkują jej oceną negatywną<sup>4</sup>.

W zakresie art. 5 dotyczącego ochrony granic administracyjnych jednostek lokalnych w raporcie zwraca się uwagę na liczne ingerencje władz państwowych w proces zmian terytorialnych, co czyni mechanizm konsultacji społecznych nieskutecznym. Stwierdzono, że opinia mieszkańców o zmianach granic nie jest dostatecznie brana pod uwagę i nawet jeśli odbyły się konsultacje, w kilku przypadkach rząd zmienił granice gmin wbrew woli ich mieszkańców. Przykładem takich działań, przedstawionym w raporcie, jest m.in. omawiane w dalszej części artykułu powiększenie granic Opola w 2017 r.

W obliczu relatywnie słabych i niedookreślonych unormowań Rady Europy, regulacje co do ochrony granic administracyjnych jednostek lokalnych i regionalnych leżą w gestii prawodawstwa krajowego różnej rangi. W przypadku krajów europejskich ochrona granic jednostek terytorialnych rzadko gwarantowana jest w konstytucji, co umożliwia wszelkie państwowe działania reformatorskie w zakresie zarówno kompleksowych, jak i jednostkowych zmian podziału administracyjnego, w tym znoszenie gmin i modyfikowanie ich granic, w trybie ustawowym (najczęściej) lub aktów prawnych administracji rządowej (rozporządzeń). Istotne są tu więc kwestie odwołania się w krajowym prawodawstwie do opinii zainteresowanych społeczności terytorialnych. Odbywa się to w drodze referendum (rozstrzygającego lub opiniodawczego) lub w formie konsultacji społecznych. W każdym przypadku zmian dokonuje stosowny organ władzy lub administracji (parlament, rząd czy odpowiednie ministerstwo względnie urząd do spraw administracji). Rozwiązania prawne w kwestii zmian granic jednostek administracyjnych uwzględniające rolę społeczności lokalnych w tym procesie przedstawiono dla wybranych krajów europejskich w tabeli 1.

W polskiej procedurze prawnej w myśl zapisów art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej UOSG) kompetencje w zakresie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego zostały przyznane Radzie Ministrów. Ustawodawca przyznał wyłączne kompetencje Radzie Ministrów w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia, a nawet i znoszenia gminy. W przypadku ustalania lub zmiany

<sup>4</sup> Do deficytów polskiej samorządności zaliczono: konflikt między rządem centralnym oraz samorządem lokalnym jako element większej walki politycznej, proces centralizacji kompetencji samorządów, wzrost szczegółowych regulacji krajowych mających na celu ustanowienie standardów dla usług lokalnych i wszechobecny nadzór nad władzami lokalnymi, tendencję do przenoszenia obowiązków władz lokalnych bez przekazywania odpowiednich środków finansowych i ograniczanie środków finansowych z lokalnych podatków i opłat, ograniczania swobody w wykonywaniu delegowanych funkcji.

Tabela 1. Zmiany granic jednostek administracyjnych i formy partycypacji społecznej w świetle przepisów prawa wybranych krajów europejskich

Kraj	Akt prawny		Partycypacja społeczna	
	poziom regionalny	poziom lokalny	poziom regionalny	poziom lokalny
Albania	ustawa zwykła	ustawa zwykła	zasięgnięcie opinii	zasięgnięcie opinii
Austria	konstytucja federalna	konstytucje krajów	referendum państwowe	konsultacje społeczne
Belgia	konstytucja	ustawa zwykła	większość głosów każdej ze wspólnot językowych	konsultacje społeczne
Bułgaria	ustawa zwykła	ustawa zwykła	zasięgnięcie opinii	referendum lokalne
Chorwacja	ustawa zwykła	ustawa zwykła	zasięgnięcie opinii	referendum lokalne
Dania	ustawa zwykła	ustawa zwykła	referendum	konsultacje społeczne
Polska	rozporządzenie	rozporządzenie	konsultacje społeczne	referendum lokalne, konsultacje społeczne
Portugalia	ustawa zwykła	ustawa zwykła	referendum ogólnopolskie	referendum lokalne
Rosja	ustawa federacyjna	ustawa zwykła	zgoda podmiotów federacji	zasięgnięcie opinii
Słowenia	ustawa zwykła	ustawa zwykła	brak	referendum

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych poszczególnych krajów.

granic gmin Rada Ministrów musi uwzględnić następujące przesłanki (art. 4 ust. 3 UOSG):

- wymóg maksymalnej jednorodności/spójności terytorialnej, poprzez analizę układu osadniczego i przestrzennego w zakresie występowania więzi społecznych, gospodarczych oraz kulturowych;
- wymóg takiego kształtowania granic jednostek podziału terytorialnego, które zapewni zdolność wykonywania zadań publicznych.

Takie ukształtowanie regulacji prawnych wskazuje na zasadę trwałości granic jednostek podziału terytorialnego, która ma znaczenie w procesie kształtowania się prawidłowych więzi społecznych i gospodarczych, niezbędnych dla właściwego funkcjonowania wspólnoty samorządowej, oraz na jej ustawową ochronę. Sobota i in. (2012), analizując przypadki zmian granic gmin dokonywanych w pierwszych 20 latach funkcjonowania samorządu lokalnego w Polsce, zwracają uwagę, że zasadniczo akcentowane są w szczególności:

- aspekty funkcjonalno-przestrzenne (powiązania poprzez infrastrukturę techniczną i drogową; charakterystyka procesów przestrzennych w analizowanym rejonie, w szczególności proces rozwoju zabudowy; potrzeby rozwojowe np. miasta – tereny pod inwestycje);
- aspekty społeczne (wyniki konsultacji społecznych, opinie właściwych rad oraz wojewody).

W 2011 r. w ramach nowelizacji UOSG z 26 maja dodany został m.in. art. 4c stanowiący, że w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców (z propozycją zorganizowania takiego referendum może wystąpić grupa co najmniej 15 osób, którym przysługuje prawo wybierania do

radę gminy). Pozytywny wynik takiego referendum jest dla rady gminy wiążący w tym sensie, że jest ona zobowiązana wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 UOSG, jednakże ostateczna decyzja w sprawie zmiany granic pozostaje nadal w wyłącznej kompetencji Rady Ministrów.

Jak zauważa Feja-Paszkiewicz (2016), charakter prawny wyników konsultacji i referendum jest różny. Wyniki konsultacji z mieszkańcami nie wiążą, w sensie prawnym, radę gminy w przedmiocie wyrażanej przez nią opinii. Natomiast charakter prawny wyników referendum lokalnego jest wiążący dla rady gminy, ale tylko w szczególnych przypadkach. Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym (UORL) referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, natomiast jego wynik jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów (art. 56 ust. 1 UORL). Rada Ministrów jednak nie jest bezwzględnie zobligowana do dokonania zmian granic gminy stosownie do wyników referendum lokalnego w tej sprawie. Wynik ważnego i rozstrzygającego referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy obliguje zainteresowaną radę gminy jedynie do wystąpienia ze stosownym wnioskiem w sprawie zmiany granic gminy albo do sformułowania opinii o określonej treści (pozytywnej lub negatywnej, tj. aprobującej projektowaną zmianę albo wyrażającej sprzeciw wobec planowanej zmiany granic). W związku z art. 65 UORL po zakończeniu referendum wynikiem rozstrzygającym sprawę poddanej pod referendum organ jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do podjęcia niezwłocznie czynności w celu jej realizacji.

Sprawy dotyczące zmian granic gmin nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji gmin. Dlatego też rozstrzygnięcie spraw z zakresu zmian granic gmin przez mieszkańców w drodze referendum nie może być zrealizowane z wiążącym skutkiem. Każda zmiana dokonywana w podziale terytorialnym państwa pociąga za sobą mniejsze lub większe negatywne skutki finansowe dla jednej ze stron objętych zmianą. Rada Ministrów, kierując się wyżej wymienionymi wytycznymi zawartymi w art. 4 ust. 3 USG, nie podejmuje pozytywnych decyzji o dokonaniu takich zmian granic, które pozbawiłyby gminę zdolności wykonywania zadań publicznych czy też doprowadziłyby do drastycznego ograniczenia tej zdolności. Kryteria te, poza określeniem minimalnych progów liczby ludności i dochodów budżetowych, nie zostały jednak przez ustawodawcę jasno określone. Jak stwierdza Feja-Paszkiewicz (2016), przyjęcie założenia, że istnieje „automatyzm” wprowadzania zmian przez Radę Ministrów na podstawie stanowiska rady gminy, jest błędne. Tym samym mieszkańcy przyłączanych do miast gmin nie zawsze mogą obronić się przed niechcianą aneksją, nawet jeśli w referendum opowiedzieli się przeciw takiej inkorporacji. Przepis art. 4 ust. 1 USG stanowi normę kompetencyjną, przekazującą do właściwości Rady Ministrów sprawy zmian granic administracyjnych gmin. Właściwość Rady Ministrów uzasadniona jest tu faktem, że sprawy te związane są z podziałem terytorialnym państwa i tym samym uznane zostały przez ustawodawcę za kwestie o charakterze ogólnokrajowym, a nie lokalnym (Feja-Paszkiewicz 2016).

## Zmiany granic terytorialnych gmin w Polsce – zarys tendencji

Z danych przedstawionych przez Resort Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że w latach 2007–2017 do ministra właściwego do spraw administracji publicznej wpłynęło 217 wniosków dotyczących zmian granic gmin oraz zmian granic miast położonych na terenie gminy<sup>5</sup>. W tym czasie Rada Ministrów podjęła decyzje o dokonaniu 133 zmian w zakresie zmian granic gmin oraz granic miast położonych na terenie gminy. Każdego roku liczba wniosków utrzymywała się w granicach od 14 do 21, z wyjątkiem lat wyborczych – tj. 2009 r., kiedy to do MSWiA trafiło 35 wniosków, a w 2013 r. 31. Takie skoki mogą sugerować zależność aktywności władarzy w składaniu wniosków o zmianę granic gmin i oczekiwań związanych z poprawą wyniku wyborczego. Zjawisko *gerrymanderingu* (manipulacji kształtem okręgów wyborczych dla korzyści politycznej) w Polsce może dotyczyć zatem nie tylko spektakularnych zmian liczby i granic okręgów wyborczych w ramach granic jednostek administracyjnych (zob. Flis, Stolicki 2015), ale także prób zmian granic administracyjnych gmin.

Z badań Kociuby (2019) wynika, że w latach 2009–2018 wydano łącznie 183 decyzje o zmianie granic gmin. Zmiany te zachodziły w czterech wariantach: gmina–gmina, gmina–miasto, miasto–gmina oraz miasto–miasto i obejmowały tereny całych gmin lub ich części w postaci sołectw, części sołectw bądź wybranych działek ewidencyjnych. Niektóre ze zmian granic wiązały się ze zmianą statusu administracyjnego jednostki lub, w pewnych przypadkach, również zmianą przynależności terenu objętego decyzją do innego powiatu lub województwa. Dokonane w latach 2010–2019 zmiany terytorialne odnosiły się głównie do włączenia terenu gminy (lub jej części) do miasta (137 decyzji, z tego 47 dotyczyło nadania statusu miasta) oraz włączenia terenu gminy (lub jej części) do sąsiadującej z nią innej gminy (33). Najmniej (3) zmian zaszło w obrębie granic administracyjnych miast (Kociuba 2019).

Z punktu widzenia racjonalizacji zarządzania publicznego za najbardziej palącą, a dotąd nierozwiązany problem, uznać należy fakt istnienia 158 gmin wiejskich, których siedziba mieści się w sąsiedniej gminie miejskiej (to blisko 10% z ogółu 1566 gmin wiejskich wg stanu na 2020 r.). Wśród gmin wiejskich mających siedzibę w mieście, gdzie równocześnie funkcjonuje gmina miejska, są zarówno niewielkie gminy, takie jak: Obrzycko (woj. wielkopolskie), które jako miasto (M) liczy 2,2 tys., a gmina wiejska (W) 4,4 tys. mieszkańców, Stoczek Łukowski (woj. lubelskie) – M: 2,7 tys. i W: 5,1 tys. mieszkańców oraz Kowal (kujawsko-pomorskie) odpowiednio – M: 3,5 tys. i W: 4,0 tys. mieszkańców, jak i gminy zdecydowanie większe, np. Ełk (M: 57,5 tys., W: 10,6 tys.), Włocławek (M: 117,3, W: 6,5) oraz Tarnów (M: 114,2, tys., W: 24,1 tys.).

<sup>5</sup> Co ciekawe, petycje w sprawie korekt podziału terytorialnego po reformie administracyjnej kierowano również w okresie PRL-u i funkcjonowania centralnego modelu zarządzania krajem. W ciągu kolejnych 6 lat po reformie administracyjnej w 1975 r. do władz centralnych napłynęły 303 wnioski niezadowolonych społeczności lokalnych w sprawie modyfikacji granic podziału terytorialnego. Dotyczyło to wówczas 10% jednostek administracyjnych szczebla gminnego (Kaczmarek 1993).

Istnienie gminy wiejskiej, szczególnie małej, wokół odrębnej jednostki miejskiej jest o tyle nieracjonalne, że większość usług skoncentrowana jest i świadczona w mieście, które stanowi ośrodek centralny także dla zaplecza wiejskiego. Gmina wiejska ma więc bardziej uzasadnienie polityczne niż ekonomiczne. Jak zauważa Walczak (2012), funkcjonowanie jednocześnie obu tych podmiotów skutkuje koniecznością utrzymywania podwójnej administracji samorządowej oraz m.in. ograniczoną koordynacją działań, strategii i planów rozwoju przestrzennego. W przypadku większych miast oznacza to też problemy gospodarcze w związku z przenoszeniem inwestycji (mieszkaniowych i produkcyjnych) na obszary wiejskie. Wyjściem z tej sytuacji są zasadniczo trzy możliwe działania (Kaczmarek 2016):

- 1) połączenie gminy miejskiej i wiejskiej w gminę miejsko-wiejską;
- 2) włączenie gminy wiejskiej w granice miasta i utworzenie jednej dużej gminy miejskiej;
- 3) włączenie (inkorporacja) części gminy wiejskiej do miasta z zachowaniem obu jednostek samorządowych, ale w zmienionych już granicach terytorialnych.

Przykładem utworzenia wspólnej gminy miejsko-wiejskiej po 1989 r. były zmiany dokonane w gminach Żychlin (połączone miasto Żychlin i gmina Dobrzeńlin) oraz połączenia gminy i miasta: Andrychów, Chełmek, Kalwaria Zebrzydowska, Kęty, Maków Podhalański, Pasłęk, Skoczów, Strumień, Wadowice, Wilamowice i Zator.

Kwestia łączenia gmin i ich konsolidowania w organizmy silniejsze i bardziej wydolne finansowo, choć trudna społecznie, ma wsparcie ekonomiczne ze strony państwa. Dobrowolne fuzje gmin mają zagwarantowany zwiększony udział we wpływach podatkowych z PIT (podwyższony wskaźnik udziału o 5 punktów procentowych przez okres pięciu kolejnych lat). O możliwości uzyskania takiej premii mówi art. 41 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r., według którego: „Dla gminy powstałej w wyniku połączenia dwóch lub więcej gmin, w drodze zgodnych uchwał, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, określony w art. 4 ust. 2, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, jest zwiększony o pięć punktów”.

Mechanizm finansowy, dedykowany od 2003 r. szczególnie słabym ekonomicznie gminom, jak do tej pory nie zadziałał. W ostatnich latach w Polsce doszło tylko do jednego połączenia samorządów (na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 29 lipca 2014 r.): miasta na prawach powiatu Zielona Góra z gminą Zielona Góra w jednostkę samorządu terytorialnego miasta na prawach powiatu Zielona Góra. Referendum lokalne, które odbyło się w tej sprawie 18 maja 2014 r. w gminie Zielona Góra, przyniosło wyniki korzystne dla fuzji (przy frekwencji 55,2% uprawnionych do głosowania oddano 53,5% głosów mieszkańców za połączeniem z miastem). Tym samym miasto Zielona Góra powiększyło swój obszar z 58,3 km<sup>2</sup> do 278,8 km<sup>2</sup>, a liczbę ludności o około 20 tys. W skład miasta weszły wszystkie sołectwa dawnej gminy wiejskiej i utworzyły dzielnicę Nowe Miasto, która od 2 stycznia 2015 r. funkcjonuje jako część administracyjna miasta Zielona Góra. Dzięki fuzji samorządów Zielona Góra otrzyma tzw. „ministerialny bonus”



– przez pierwsze pięć lat będą to zwiększone udziały w podatkach PIT i CIT (łącznie kwota ok. 80 mln zł). W ślad za Zieloną Górą również inne samorządy rozważają możliwość fuzji miasta i gminy wiejskiej, m.in. Lubin, Gniezno czy Elbląg.

Z inicjatywą włączenia gmin podmiejskich w granice miasta wystąpił w 2015 r., na początku swojej kadencji, prezydent Poznania. W myśl tej koncepcji miasto miałoby inkorporować 3 gminy podmiejskie: miasto Luboń, gminy wiejskie Suchy Las i Komorniki. Główną przesłanką fuzji miałyby być premia ministerialna, którą w okresie 5 lat szacowano na około 400 mln zł. Ten niezbyt fortunny (ogłoszony w mediach) pomysł arbitralnego włączania w granice Poznania gmin: dużych (Luboń – 30,3 tys. mieszkańców) i silnych ekonomicznie (gmina Suchy Las ma dochody budżetowe na 1 mieszkańca większe niż miasto Poznań), nie spotkała się z dobrym przyjęciem przez władze i mieszkańców gmin podpoznańskich. Podważyła też wzajemne zaufanie samorządów, budowane od kilku lat w ramach struktur – najpierw porozumienia Rada Aglomeracji Poznańskiej, a potem Stowarzyszenia Metropolia Poznań. Rządowy bonus finansowy dla łączących się gmin pomyślany jest głównie jako wsparcie dla fuzji słabych ekonomicznie gmin, aby zracjonalizować zarządzanie lokalne, czego gwarancji w przypadku powiększania granic Poznania tak naprawdę nie można wykazać.

Najbardziej spektakularnym przypadkiem zmian granic gminnych są inkorporacje części terenów gmin podmiejskich w granice miasta. Tu główną przesłanką jest chęć pozyskania nowych terenów inwestycyjnych, szczególnie pod rozwijane w wyniku suburbanizacji budownictwo mieszkaniowe, bądź też przechwycenie podatków generowanych przez zlokalizowane w gminach podmiejskich duże i dochodowe podmioty gospodarcze. W takim przypadku czynnikiem „sprzyjającym” jest także konieczność przeprowadzenia konsultacji w sołectwach objętych projektem zmian, z pominięciem referendum lokalnego w całej gminie. Przykładem znacznego powiększania terytorium miasta kosztem gmin ościennych jest Rzeszów. W latach 2005–2010 władzom miasta udało się powiększyć jego granice niemal trzykrotnie z 53,69 km<sup>2</sup> do 116,37 km<sup>2</sup>, o tereny należące do pięciu ościennych gmin (Świlcza, Boguchwała, Krasne, Tyczyn i Głogów Małopolski). W tym przypadku konsultacje społeczne przyniosły wynik pozytywny, podobnie jak nastawienie mieszkańców inkorporowanych wsi, już po fakcie inkorporacji. Z badań przeprowadzonych na próbie blisko 600 osób wynika, że 90% respondentów jest zadowolonych z włączenia ich sołectw do Rzeszowa (Jedynak i in. 2017).

Przedstawione powyżej przykłady świadczą o znacznej dynamice organizacji terytorialnej gmin w Polsce. W ostatnich latach zmienia się ich liczba, granice oraz status administracyjny. Świadczy to o możliwościach ustawowych dokonywania zmian oraz oddolnych inicjatywach reorganizacji struktur terytorialnych, pojawiających się stosownie do zmieniających się warunków lokalnych. Różne jest także nastawienie społeczności lokalnych, od zdecydowanie pozytywnego (Rzeszów), przez nie do końca jednoznaczne (Zielona Góra) do zdecydowanie negatywnego, czego przykładem jest opisywany dalej przypadek powiększenia granic miasta Opola.

## Prawo do przedmieść – casus Opola

Najbardziej dyskusyjnym przypadkiem zmian granic administracyjnych miasta w okresie samorządowej Polski po 1990 r. stała się inkorporacja terenów podmiejskich przez Opole. Miasto to w 2017 r. powiększyło swoje granice o sołectwa (lub ich części) aż czterech gmin podmiejskich. Do Opola zostały włączone tereny leżące w obrębie gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków. Decyzja o zmianie granic Opola weszła w życie 1 stycznia 2017 r.

Przypadek ten jest spektakularny przede wszystkim z uwagi na silnie konfliktowy przebieg całego procesu aneksji (zmiany granic dokonane mimo wyraźnego sprzeciwu władz i społeczności lokalnych gmin podmiejskich) i, co się z tym wiąże, duże nagłośnień medialne i polityczne. Jest to tym samym przykład silnego konfliktu społecznego o terytorium, w którym racje mieszkańców inkorporowanych miejscowości nie zostały wzięte pod uwagę, a prawo do współdecydowania, w tym przypadku o przynależności administracyjnej przedmieść, nie zostało zachowane.

Największe kontrowersje, szybko wyrażone wyraźnym sprzeciwem mieszkańców, dotyczyły rozdzielenia gminy Dobrzeń Wielki poprzez włączenie do Opola kilku sołectw, w tym Brzezia, na którego terenie znajduje się Elektrownia Opole – największy płatnik nie tylko w gminie, ale i w regionie. Spektakularność procesu aneksji, poza aspektem ekonomicznym, polegała również na wielu innych jego wątkach. Do najważniejszych zaliczyć należy:

- aspekt samorządowy: spór między samorządami lokalnymi o terytorium i władztwo nad nim,
- aspekt społeczny: konflikt wynikający z oporu mieszkańców wobec zmian,
- aspekt polityczny: zaangażowanie po obu stronach konfliktu partii politycznych, parlamentarzystów, władz rządowych i samorządowych różnych szczebli,
- kwestia narodowościowa: specyfiką regionu opolskiego jest licznie zamieszkująca te tereny mniejszość niemiecka, w tym w znacznej ilości w gminach podmiejskich Opola,
- kwestia międzynarodowa: opinie Rady Europy – Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych oraz Komitetu Doradczego ds. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych, a także niemieckich organizacji ds. mniejszości narodowych.

Wśród interesariuszy w proces inkorporacji, oprócz samorządów lokalnych: miasta Opola i gmin przyległych oraz powiatu opolskiego<sup>6</sup>, mieszkańców (szczególnie gmin podmiejskich) i reprezentujących ich organizacji, zaangażowane były też samorząd województwa opolskiego i wojewoda opolski, parlamentarzyści z regionu, ministrowie, organizacja reprezentująca mniejszość niemiecką, Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiciele Kościoła katolickiego oraz wspomniany Komitet Rady Europy. Przez cały czas konfliktowi o granice Opola

<sup>6</sup> Zmiany granic gmin i przejęcie części ich terytorium przez miasto na prawach powiatu rodzi także negatywne skutki finansowe dla budżetu starostwa powiatowego, w tym przypadku powiatu opolskiego.

towarzyszył przekaz mediów nie tylko lokalnych i regionalnych<sup>7</sup>, ale także krajowych (gazety centralne, radio i telewizja ogólnopolska), a nawet zagranicznych (np. Mitteldeutscher Rundfunk). Przesłanki, przebieg i pierwsze skutki zmian granic administracyjnych Opola, dokonane kosztem gmin podmiejskich, stały się przedmiotem kilku prac naukowych, m.in. geografów, politologów, socjologów i medioznawców. Ekspertyzy na temat powiększania granic Opola wykonali naukowcy z uczelni opolskich: Heffner (2015) oraz Berlińska i Widera (2016). W kolejnych latach ukazało się ponadto kilka artykułów na temat skutków powiększenia granic miast, w tym Opola (Choroś, Skrabacz 2017, Rajchel 2018a, b, Kociuba 2019, Szmytkie, Krzysztofik 2019).

Z uwagi na dobrze opisane w literaturze kwestie okoliczności i przebiegu zmian terytorium Opola, poniżej skoncentrowano się tylko na przedstawieniu wybranych wątków konfliktu i ich generalnej ocenie. Sprawa „Dużego Opola” (określenie medialne używane w trakcie całego procesu inkorporacji) toczyła się zasadniczo w latach 2015–2016, ale również po tym okresie znajdowała wyraz w działaniach politycznych i społecznych, głównie już lokalnych środowisk zarówno w mieście, jak i jego podmiejskich gminach. W ocenie całego procesu wzięto pod uwagę takie kwestie, jak: organizacja procesu, konsultacje społeczne i ich rezultaty, kwestie narodowościowe, upolitycznienie procesu, skutki ekonomiczne, społeczne, polityczne i wizerunkowe.

Początek dyskusji na temat zmiany granic Opola był nietypowy. Bowiem nie na spotkaniu samorządowym, ale w artykule na łamach lokalnego dziennika – „Nowej Trybuny Opolskiej”, 20 listopada 2015 r., prezydent Opola przedstawił projekt powiększenia granic miasta. W wywiadzie dla lokalnej gazety powiedział: „W każdym z sołectw, które będziemy chcieli zintegrować z Opolem, będę przekonywał mieszkańców do korzyści płynących z bycia obywatelem miasta. Chcę dać Opolu nowy oddech i szansę na rozwój. Mam świadomość, że to projekt o wymiarze historycznym. Od czterdziestu lat Opole nie zmieniło swoich granic... Większe i bogatsze Opole to najlepsza gwarancja zachowania samodzielności regionu”. Jednocześnie prezydent zadeklarował: „Niczego nie chcę robić na siłę. Będę integrował te obszary, o których wiem, że większość mieszkańców ma mentalne związki z Opolem, a nie ze stolicami ościennych gmin”<sup>8</sup>.

Kilka dni później – 23 listopada 2015 r. – oświadczenie w sprawie powyższej propozycji poszerzenia granic Opola przedstawili burmistrzowie i wójtowie gmin wymienionych w zapowiedzi prezydenta (Dobrzecia Wielkiego, Prószkowa, Dąbrowy, Łubnian i Turawy) oraz starosta opolski: „Jesteśmy zaskoczeni i oburzeni, sposobem i formą podania informacji o tak istotnym wydzwisku społecznym poprzez artykuł prasowy. Prezydent Opola, przyjmując taki model, zlekceważył

<sup>7</sup> Stronę medialną problematyki powiększania granic Opola w odniesieniu do kwestii mniejszości niemieckiej badali Choroś i Skrabacz (2017). Autorzy analizie poddali wszystkie wydania dwóch kluczowych dzienników regionalnych „Nowej Trybuny Opolskiej” oraz „Gazety Wyborczej” z dodatkiem opolskim. Między 20 listopada 2015 r. a 31 lipca 2017 r. na łączną liczbę 427 i 514 wydań wymienionych gazet odpowiednio aż 366 i 80 tekstów dotyczyło problematyki zmian granic Opola.

<sup>8</sup> „Prezydent Wiśniewski chce powiększyć Opole” 2015 (<https://nto.pl/prezydent-wisniewski-chce-powiekszy-opole/ar/9103027>; dostęp: 20.01.2021).

przede wszystkim mieszkańców, zarówno aglomeracji opolskiej, jak i wymienionych gmin, ale także nas, włodarzy wybranych w demokratycznych wyborach jako reprezentację mieszkańców (...). Tak skonstruowany plan poszerzania granic Opola zaproponowany przez Pana Prezydenta i nie skonsultowany z nami, najbardziej zainteresowanymi stronami, a podany w mediach, jest zaprzeczeniem idei solidaryzmu i odpowiedzialności społecznej wypracowanych w ramach porozumienia naszych samorządów (...). Forma i treść oznajmienia propozycji powiększania granic Opola stanowi jawny przejaw braku partnerskiego podejścia ze strony prezydenta Opola i niewykorzystania formuły dialogu w ramach istniejącego Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska”<sup>9</sup>.

Niefortunne okoliczności przedstawiania pomysłu na „Wielkie Opole” poprzedziły analizy dotyczące inkorporacji. Władze Opola zleciły opracowanie, które miało wskazać zasadność poszerzenia granic miasta (Heffner 2015). Brak w nim jednak analizy kosztów, zysków i strat, a tym samym skutków (politycznych, ekonomicznych, w tym finansowych, i, co ważne, społecznych) powiększania granic miasta, a przede wszystkim argumentów za potrzebą przyłączenia tych, a nie innych terenów do miasta. Z tego względu konkluzje w tej ekspertyzie nie są jednoznaczne i opierają się na wnioskach zawartych w „Strategii rozwoju aglomeracji opolskiej 2014–2020”. Mowa w niej (Strategia... s. 13), że: „Procesy rozwojowe – rozumiane jako budowanie podstaw do rozwoju gospodarczego – nie powinny opierać się na dążeniu do ich równomiernego rozmieszczenia w całej strukturze”. Strategia ta nie wskazuje jednak w żadnym z celów rozwoju aglomeracji na konieczność zmian granic administracyjnych jednostek samorządowych tworzących aglomerację opolską. W uzasadnieniu zmian Rady Miasta Opola akcentowano za to kwestie silnych powiązań podmiejskich sołectw z miastem, ograniczeń przestrzennych jego rozwoju i potrzebę podniesienia konkurencyjności Opola jako stolicy województwa opolskiego, a w ślad za tym potencjalnych korzyści dla rozwoju całego regionu<sup>10</sup>.

W celu uzyskania opinii społeczności objętych proponowanymi zmianami w lutym i marcu 2016 r. przeprowadzono konsultacje społeczne, które ujawniły dwie tendencje (Kociuba 2019). Z jednej strony bardzo małe zainteresowanie samych mieszkańców Opola kwestią rozszerzenia granic miasta (frekwencja wynosiła tylko 6% uprawnionych). Spośród uczestników konsultacji większość z 6892 osób zagłosowała za przyłączeniem wsi podmiejskich do Opola (w zależności do wsi od 69 do 76%). Z drugiej strony nastąpiła silna mobilizacja lokalnych środowisk gmin podmiejskich, przejawiająca się bardzo wysoką frekwencją podczas głosowania (od 44% w gminie Prószków do 62% w gminie Dobrzeń Wielki). W wyniku konsultacji ujawnił się zdecydowany sprzeciw mieszkańców gmin

<sup>9</sup> Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska powołane zostało przez 20 gmin w 2013 r. (od 2014 r. liczy 21 gmin). W art. 2 Statutu Stowarzyszenia – Cele i zakres działania zapisano, że celem stowarzyszenia jest „wspieranie idei samorządu terytorialnego... poprzez: wspólne planowanie rozwoju, uzgadnianie i rozstrzyganie zagadnień rozwojowych Aglomeracji Opolskiej oraz... promowanie partnerskiego modelu współpracy jednostek samorządowych”.

<sup>10</sup> Wniosek o dokonanie zmian granic miasta Opola 2016 ([https://bip.um.opole.pl/zalaczniki/40978/Wniosek\\_20-04-2016\\_22-14-20.pdf](https://bip.um.opole.pl/zalaczniki/40978/Wniosek_20-04-2016_22-14-20.pdf); dostęp: 20.01.2021).

podmiejskich (ponad 90% opowiedziało się przeciwko włączeniu ich sołectw do Opola). Również wyniki wywiadów pogłębionych prowadzonych na próbie 510 mieszkańców gmin podopolskich (Berlińska, Widera 2016) wykazały przeważające negatywne nastawienie do kwestii zmiany granic (77,3% głosów przeciwnych, 13,4% za przyłączeniem do Opola, 9,3% bez zdania na ten temat). Respondenci obawiali się, że przyłączone tereny staną się zapomnianymi przedmieściami bez nowych inwestycji, których mieszkańcy będą pozbawieni wpływów z programów wsparcia wsi, a gminy dochodów z podatków od firm (Berlińska, Widera 2016).

Negatywne wyniki konsultacji nie powstrzymały władz Opola przed podjęciem uchwały w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic i złożenia wniosku do Ministra Administracji i Spraw Wewnętrznych (MSWiA). Jak zauważa Kociuba (2019), w przypadku procedowania tego wniosku doszło do uchybień prawnych. Po pierwsze, wniosek był obarczony poważną wadą prawną, gdyż został złożony przez Prezydenta Miasta Opola, a nie jedyny uprawniony do tego podmiot, tj. Radę Miasta Opola. Mimo to wojewoda wydał pozytywną opinię i przekazał dalej wniosek do MSWiA. Po drugie, wniosek nie został zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, co zwyczajowo odbywa się przed posiedzeniem Rady Ministrów. Po trzecie, żaden z organów nie uwzględnił negatywnych wyników konsultacji społecznych, w tym stanowisk organizacji reprezentujących mniejszość niemiecką, co mogłoby skutkować odrzuceniem wniosku.

Rada Ministrów w dniu 19 lipca 2016 r. wydała rozporządzenie w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. poz. 1134), zawierające korzystną dla miasta decyzję o poszerzeniu jego granic. Za bardzo istotne w procesie podejmowania decyzji uznać należy poparcie projektu aneksji i silny lobbing w tej sprawie pochodzącego z Opola wiceministra sprawiedliwości i posła na Sejm z województwa opolskiego (wątek ten był opisywany w prasie, m.in. Matlak 2016)<sup>11</sup>.

Rada Powiatu Opolskiego i rady gmin: Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Dąbrowa złożyły wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o przekroczeniu uprawnień przez Radę Ministrów przy wydawaniu wymienionego rozporządzenia. W postępowaniu uczestniczył Rzecznik Praw Obywatelskich, popierając stanowisko skarżących rad jednostek samorządu terytorialnego. Zasadniczym motywem skierowania wniosków do Trybunału w sprawie poszerzenia granic Opola było żądanie dokonania kontroli trybu wydania rozporządzenia w zaskarżonej części, w szczególności tego, czy w związku ze złożeniem wniosku o zmianę granic gminy miasto Opole przez podmiot nieuprawniony, organ wykonawczy tej jednostki samorządu terytorialnego, rozporządzenie to może być uznane za zgodne z prawem. 8 lutego 2017 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją rozporządzenia o zmianie granic gminy miasto Opole (Powiększenie Opola... 2017).

<sup>11</sup> O silnej pozycji politycznej tego polityka świadczy fakt desygnowania go jako kandydata na prezydenta miasta Warszawy w wyborach samorządowych w 2018 r. przez koalicję rządzącą.



W wyniku wejścia w życie rozporządzenia RM z dnia 19 lipca 2016 r. od 1 stycznia 2017 r. w granice Opola zostały inkorporowane: część sołectwa Karczów, sołectwo Sławice, sołectwo Wrzoski z gminy Dąbrowa (łącznie 16,7 km<sup>2</sup>), sołectwo Borki, część sołectwa Brzeziny, sołectwo Czarnowasy, część sołectwa Dobrzeń Mały, sołectwo Krzanowice i sołectwo Świerkle z gminy Dobrzeń Wielki (łącznie 27,5 km<sup>2</sup>), sołectwo Chmielowice i sołectwo Żerkowice z gminy Komprachcice (łącznie 5,3 km<sup>2</sup>) oraz sołectwo Winów z gminy Prószków (2,8 km<sup>2</sup>). Łącznie powierzchnia Opola została powiększona o ponad 52,3 km<sup>2</sup> (z 96,4 do 148,8 km<sup>2</sup>), a liczba ludności wzrosła ze 119 do 128 tys. osób.

Ogłoszenie rozporządzenia wywołało kolejną falę protestów mieszkańców. Odbłyły się m.in. marsze, blokady dróg i manifestacje, a także protest głodowy, prowadzony przez mieszkańców gminy Dobrzeń Wielki, która na zmianie granic poniosła największe straty demograficzne, terytorialne i finansowe. W marcu 2017 r. rady gmin Dobrzeń Wielki, Prószków i Dąbrowa podjęły uchwały w sprawie przywrócenia swoich granic do stanu sprzed 1 stycznia 2017 r. oraz wystąpiły z wnioskiem do MSWiA. Wojewoda wnioski zaopiniował negatywnie. Sytuacja powtórzyła się rok później (Kociuba 2019).

W przypadku zmian granic Opola relatywnie w niewielkim stopniu brano pod uwagę wątek narodowościowy, który na tym obszarze ma niezwykle istotne znaczenie (Hanisch, Sieradzka 2016). Według Spisu Powszechnego z 2011 r. w Polsce mieszka około 148 000 osób pochodzenia niemieckiego, co stanowi 0,41% całej populacji. W Opolu do mniejszości niemieckiej należy około 2,5% mieszkańców, natomiast w powiecie opolskim mniejszość niemiecka stanowi 20% ogółu ludności. W inkorporowanych do Opola gminach: Dąbrowa (*Dombrau*), Dobrzeń Wielki (*Groß Döbern*), Komprachcice (*Comprachtschütz*) i Prószków (*Proskau*) mieszka od 14 do 26% Niemców. Dlatego mniejszość niemiecka ma tam prawo do umieszczania tabliczek z nazwami miejscowości w dwóch językach i wyjaśniania swoich spraw po niemiecku w urzędach. Zdaniem Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim (TSKN) w konsultacjach na temat zmian granic administracyjnych gmin podmiejskich w niedostatecznym stopniu wzięto pod uwagę zapisy Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych Rady Europy, a przede wszystkim ustawy o mniejszościach narodowych, zgodnie z którą (art. 5.2): „Zabrania się stosowania środków mających na celu zmianę proporcji narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości”.

W wyborach do rady miasta Opola w 2018 r. żaden z kandydatów mniejszości niemieckiej nie uzyskał mandatu. Za możliwą przyczynę tego faktu uważa się zmiany w liczbie i zasięgu okręgów wyborczych w wyborach samorządowych w 2018 r. Decyzją Rady Miasta Opola (uchwała z dnia 29 marca 2018 r.) liczba okręgów zmalała z 5 (w poprzednich latach) do 4. Tym samym nowo przyłączone miejscowości, ze znacznym udziałem mniejszości niemieckiej, znalazły się w granicach większych okręgów wyborczych, wraz ze „starymi” dzielnicami Opola. Można więc mówić o celowym działaniu władz Opola, kwalifikującym się pod wspominane wcześniej pojęcie *gerrymanderingu* (manipulacji kształtem okręgów wyborczych dla korzyści politycznej). Nowy podział Opola na okręgi wyborcze

mógł przyczynić się do zniekształcenia wyników wyborów. Był on przedmiotem sporu politycznego. Swoje krytyczne stanowisko wobec propozycji zmiany okręgów wyborczych przedstawił Zarząd Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim – pismem z dnia 20 listopada 2017 r. Zdaniem władz towarzystwa projektowany podział okręgów wyborczych w Opolu „preferuje kandydatów z dużych osiedli miejskich znajdujących się w centrum miasta”. W uchwale Walnego Zebrania Delegatów TSKN z 28 maja 2016 r. wskazywano m.in., że: „(...) podział okręgów wyborczych w mieście Opolu w przeciwieństwie do jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach wiejskich nie gwarantuje udziału w pracach Rady Miasta przedstawicielom peryferyjnych dzielnic miasta Opola. Obowiązujący podział okręgów wyborczych w Opolu preferuje kandydatów z dużych osiedli miejskich znajdujących się w centrum miasta”.

Zgodnie z oczekiwaniami zmiany terytorialne na terenie aglomeracji opolskiej przyniosły istotne zmiany w liczbie ludności oraz w poziomie dochodów gmin (tab. 2). Skutki ekonomiczne zmian granic administracyjnych najbardziej widoczne są w wielkości dochodów własnych.

Tabela 2. Zmiany liczby mieszkańców i dochodów budżetów gmin powiatu opolskiego i Opola w latach 2016–2019 (uwzględniono gminy graniczące z Opolem)\*

Gminy	Liczba mieszkańców			Dochody własne w zł			Dochody własne w zł na 1 mieszkańca		
	2016	2019	zmiany w % (2016=100%)	2016	2019	zmiany w % (2016=100%)	2015	2019	zmiany w % (2016=100%)
Chrzastowice	6 862	7 013	102	10 530 023	17 079 142	162	1535	2435	159
Łubniany	9 711	9 872	102	14 087 211	18 731 433	133	1451	1897	131
Dąbrowa	9 682	8 269	85	14 723 674	16 599 577	113	1521	2007	132
Dobrzeń Wielki	14 596	9 478	65	68 817 900	24 733 519	36	4715	2610	55
Komprachcice	11 199	9 120	81	14 384 705	15 390 596	107	1284	1688	131
Prószków	9 793	9 091	93	17 383 960	22 847 572	131	1775	2513	142
Powiat opolski	133 160	123 726	93	257 721 321	262 886 463	102	1935	2125	110
Opole	118 722	128 035	108	437 730 704	590 653 083	135	3687	4613	125

\*pogrubioną czcionką jednostki samorządu terytorialnego objęte zmianami granic administracyjnych.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Zubożenie gminy Dobrzeń Wielki, do niedawna jednej z najbogatszych w kraju, to efekt utraty wpływów z podatków od spółki państwowej pod nazwą PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. – Oddział Elektrownia Opole. Wpływy z podatków i opłat do budżetu lokalnego z tytułu lokalizacji i funkcjonowania Elektrowni Opole wynosiły przeciętnie 25 mln zł rocznie (dochody z utraczonych terenów inwestycyjnych szacuje się na kolejne 15 mln zł). Według rankingu czasopisma „Wspólnota” (Najzamożniejsze samorządy w 2017 r.) w zestawieniu

średniego dochodu gmin na 1 mieszkańca gmina Dobrzeń Wielki w 2017 r. zanotowała spadek z 16 na 1537 miejsce wśród gmin wiejskich. Niewiele mniej znaczący spadek w rankingu (z 752 na 1510 miejsce) odnotowała inna gmina – Dąbrowa. Komprachcice – już wcześniej niezbyt zamożne – zajęły w tym rankingu ostatnie miejsce, zyskując miano najuboższej gminy w całym kraju. Aneksja wysokodochodowej części gminy Dobrzeń Wielki stała się więc najbardziej brzemienne w skutki ekonomiczne elementem zmian granic Opola. Straty te tylko częściowo pokrywała wypłacona przez miasto Opole w latach 2017–2020 kwota blisko 25 mln zł rekompensaty (w budżecie gminy pozycja ewidencjonowana jako „Pomoc miasta Opole”).

Do konsekwencji politycznych powiększenia terytorium Opola zaliczyć należy wyniki wyborów samorządowych w 2018 r. W przypadku samorządu miasta wygrał je dotychczasowy prezydent (wygrana w pierwszej turze stosunkiem głosów 70,4%). Oznacza to, że inicjatywa powiększenia granic Opola, sposób jej przeprowadzenia i programy rozwoju „Dużego Opola” przekonały znaczną część mieszkańców miasta. Z kolei wybory samorządowe w 4 gminach, których części zostały zaanektowane przez miasto, miały różny wynik. W najbardziej dotkniętej aneksją gminie Dobrzyń Wielki wójtem został kandydat komitetu wyborczego Przyszłość Gminy – Wspólna Sprawa (w II turze uzyskał 68,3% głosów), jeden z liderów protestów przeciwko idei „Wielkiego Opola”. Tym samym zarówno w mieście, jak i anektowanej gminie mandat wyborczy otrzymali skrajni rywale polityczni.

Trudno określić, jak powiększenie granic wpłynęło na kwestie wizerunkowe Opola, przedstawiane w mediach krajowych jako miasto, którego władze dążą do aneksji terenów podmiejskich, z czym wiązały się liczne protesty społeczne mieszkańców. Akcenty antyniemieckie kampanii na rzecz powiększania granic, powiązania polityczne władz miasta z przedstawicielami rządu RP, a więc gestora zmian, nie stawiały samego procesu inkorporacji w korzystnym świetle (zob. wyniki analizy medialnej konfliktu przedstawione w pracy Choroś, Skrabacz 2017). Warto zauważyć, że do 2017 r. miasto zerwało z wymownym hasłem promocyjnym (*nomen omen*) „Opole miasto bez granic”. Takim sloganem posługiwały się władze Opola w kampanii wizerunkowej zapoczątkowanej w 2007 r. Miała ona na celu przedstawienie Opola jako miejsca otwartego na wszelkiego rodzaju działania biznesowe, innowacyjne pomysły i ludzi młodych. Od 2018 r. miasto promuje się hasłem „Opole nadaje rytm”. W ramach nowej strategii marka Opole opiera się na pięciu rytmach: rytm miasta, rytm natury, rytm kultury, rytm biznesu, rytm sportu (Strategia promocji marki miasta Opole do 2022 r. 2018).

Cały proces inkorporacji przez Opole 12 sołectw z 4 gmin podmiejskich stanowi przykład wielu złożonych uwarunkowań i licznych konsekwencji. Dla miasta oznacza rozwój przestrzenny, wzrost liczby mieszkańców, zwiększenie bazy podatkowej (przede wszystkim dzięki podatkom z tytułu działalności elektrowni Opole) i dalsze możliwości inwestycyjne na anektowanych obszarach. Jednocześnie jest wyzwaniem dla integracji przestrzenno-funkcjonalnej większego o niemal 100% miasta, zapewnienia jego spójności osadniczej, a przede wszystkim tworzenia warunków do integracji przyłączanych wsi i ich społeczności lokalnych z miastem. Dla gmin podmiejskich proces ten oznacza utratę poważnych źródeł

dochodów oraz terenów inwestycyjnych, co wpływa na zasobność budżetu gminy i w konsekwencji możliwość świadczenia usług i zaspokajania potrzeb mieszkańców na dotychczasowym poziomie. Arbitralnie dokonana aneksja pozostaje w sprzeczności z ideą demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, którego głos liczy się w zasadniczych dla społeczności lokalnych kwestiach, takich jak ochrona granic administracyjnych. Na fakt dyskusyjnych zmian granic Opola zwrócono uwagę we wspomnianym już raporcie Rady Europy na temat stanu samorządności lokalnej w Polsce (*Local and regional democracy in Poland* 2019). Stwierdzono w nim, że w przypadku powiększenia Opola opinia mieszkańców o zmianach granic nie była dostatecznie brana pod uwagę i że mimo ustawowych i jednoznacznych co do wyników konsultacji społecznych, rząd zmienił granice gmin wbrew woli ich mieszkańców.

Punkt widzenia mieszkańców gmin podmiejskich w pełni zdaje się wyrażać opinia prawna prof. Grzegorza Janusza z Katedry Systemów Politycznych i Praw Człowieka UMCS w Lublinie, dotycząca powiększenia granic miasta Opola, przygotowana dla Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim (przekazana władzom miasta Opola). W opinii tej stwierdzono, że art. 1.2 rozporządzenia Rady Ministrów z 19 lipca 2016 r. narusza przepis art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zapewniając miastu Opolu poszerzenie jego terytorium, jednocześnie narusza w miarę jednorodny charakter czterech gmin ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, a także ze względu na brak uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji więzi społecznych i kulturowych istniejących na obszarze tych czterech gmin, których to więzi ze względu na strukturę narodowościową tych gmin, mieszkańcy wsi włączonych do miasta Opola nie uzyskają w nowej gminie, pozostając na jej peryferiach. Ponadto poprzez wyłączenie z ich terytorium części miejscowości, gminy te będą miały ograniczoną zdolność do wykonywania zadań publicznych. Decyzja o poszerzeniu granic miasta Opola stanowi także formę dyskryminacji osób należących do mniejszości, polegającą na nieuzasadnionym i arbitralnym zróżnicowaniu interesów większości zamieszkującej Opole kosztem osób należących do mniejszości niemieckiej, a zamieszkałych w sąsiednich gminach<sup>12</sup>.

## Wnioski i rekomendacje

Z analizy dokumentów prawa międzynarodowego i krajowego wynika, że jedynym gestorem struktur terytorialnych i zmian granic administracyjnych samorządów jest państwo i jego organy. W Polsce właściwość Rady Ministrów w tym względzie uzasadniona jest faktem, że sprawy związane z podziałem terytorialnym uznawane są za sprawy o charakterze ogólnokrajowym, a nie lokalnym. Jest to zrozumiałe szczególnie w odniesieniu do kompleksowych zmian podziału terytorialnego będącego wynikiem reform administracyjnych, czy to ustrojowych

<sup>12</sup> W przypadku argumentacji dotyczącej naruszenia praw mniejszości, władze miasta Opola zamówiły własną ekspertyzę prawną, której autor prof. Hubert Izdebski z Uniwersytetu Warszawskiego przedstawił odmienne od prezentowanego stanowisko.

(strukturalnych), funkcjonalnych czy kompetencyjnych (Kaczmarek 2005). Reforma administracji publicznej i podziału terytorialnego zapisane są w agendzie politycznej niemal każdego kraju. Równie ważna jest racjonalizacja podziałów administracyjnych, która najczęściej wynika z potrzeby dostosowania granic do zmian przestrzenno-funkcjonalnych układów osadniczych, zmieniających się pod wpływem procesów demograficznych, gospodarczych, urbanizacji, rozwoju komunikacji i informatyzacji. Podnoszenie efektywności zarządzania wiąże się także z finansami publicznymi i ich racjonalnym gospodarowaniem, co może polegać na przykład na dostosowaniu ram przestrzennych samorządu do lokalnych źródeł finansowych, także zmieniających się np. wskutek procesów suburbanizacji i ucieczki podatników (CIT i PIT) poza miasto.

W drugiej połowie XX w. w krajach członkowskich Rady Europy daje się zauważyć trend do unikania gabinetowych, arbitralnych decyzji w sprawie zmian granic administracyjnych, co wynika z silnej pozycji samorządu lokalnego, zarówno miejskiego, jak i wiejskiego. Prawo do ochrony granic zostało uznane za jedno z podstawowych praw społeczności lokalnych do samostanowienia, zapisanych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Jednocześnie kwestie zarządzania aglomeracjami miejskimi rozwiązywane są coraz częściej poprzez różnorodne formy współpracy miasta z gminami podmiejskimi. Ich pilna potrzeba akcentowana jest w założeniach polityki spójności UE, Agendzie Terytorialnej UE (2020), w „Starej” i „Nowej” Karcie Lipskiej (2007, 2020), jak też w wielu strategicznych dokumentach krajowych (m.in. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030)

W Polsce w okresie 30 lat funkcjonowania samorządu gminnego, przy deficytach związanych ze współpracą terytorialną, daje się zauważyć liczne zmiany granic jednostek lokalnych, w tym powiększanie terytoriów miast. Odpowiadając na zadane we wstępie artykułu pytanie, należy stwierdzić, że zmiany te nie mają systemowego charakteru. Właściwość Rady Ministrów w zakresie zmian granic gminy i przesłanki podejmowania w tej kwestii decyzji nie muszą być jednoznacznie uwarunkowane, różnie zresztą pojmowanym, interesem lokalnym. Zarówno ustawowe konsultacje, jak i lokalne referenda w tej kwestii nie mają charakteru rozstrzygającego, a w przypadku referendów, nie są one także obligatoryjne. Rodzi to pole do podejmowania nie zawsze uargumentowanych decyzji, które wzmacnia jeszcze niejasna procedura zaskarżania i odwołań od decyzji administracyjnych organów państwowych ze strony samorządów lokalnych. Tym samym reguły dokonywanych zmian granic administracyjnych nie są wyraźnie określone, a proces i tryb nie w pełni transparentny. Ilustruje to dobrze zaprezentowany w pracy przypadek zmian granic administracyjnych Opola. Rola społeczności lokalnych i ich zdanie w podejmowaniu decyzji o powiększeniu Opola zostały zmarginalizowane czy wręcz pominięte. W tym przypadku samorządy podmiejskich gmin nie zostały całkowicie upodmiotowione, do czego przyczyniły się też naruszenia prawne w procedurach administracyjnych.

Autor niniejszego artykułu stoi na stanowisku, że organizacja terytorialna powinna być nie tylko akceptowana przez społeczeństwo, ale i wyrastać z jego tradycji, odpowiadać jego stylowi życia i aspiracjom. Decyzje administracyjne, a te kształtujące przestrzeń w szczególności, zmieniają środowisko życia konkretnych



zbiorowości ludzkich – społeczności lokalnych. Mieszkańcy mają więc moralne prawo wpływać na decyzje, które będą określały ich warunki życia. Prawo to w przypadku inkorporacji terenów podmiejskich można nazwać „prawem do przedmieść”. Nieuwzględnianie bądź nierealizowanie postulatów mieszkańców zwiększa poczucie deprywacji i stopniową utratę wiary w możliwość samostanowienia o sprawach lokalnych. Tak jak w przypadku gmin podopolskich, działania wymierzone przeciwko podjętym już decyzjom administracyjnym przybierają często charakter konfliktów społecznych, a niejednokrotnie nawet politycznych. Konsekwencją jest spadek zaufania władz i mieszkańców jednostek lokalnych (także w skali kraju) w zakresie prawnej ochrony ich autonomii, tu decydowania o przebiegu granic gminy. W przypadku znaczących przejęć terenów „okrojona” gmina podmiejska może mieć poważne problemy z utrzymaniem dochodów budżetu, gwarantujących świadczenie usług i zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej na dotychczasowym poziomie.

Wydaje się, że w kwestii poprawy ochrony granic jednostek lokalnych i ograniczenia woluntaryzmu władz centralnych i samorządowych (różnych szczebli) konieczne są nowe rozwiązania prawno-administracyjne. Ich celem powinno być ustalenie jasnych reguł działania w zakresie zmian granic administracyjnych, a w przypadku inkorporacji przedmieść równoprawne traktowanie zarówno interesów miasta, jak i gmin podmiejskich. Naprzeciw takiemu postulatowi wychodzi projekt zmian w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zakresie dotyczącym przeprowadzania zmian granic gmin, przedstawiony przez Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej pod koniec 2019 r. (ZGWRP)<sup>13</sup>.

Zasadniczą i najważniejszą zmianą w ramach proponowanej nowelizacji jest zapewnienie sądowej kontroli zasadności przeprowadzenia zmiany przebiegu granicy pomiędzy gminami z punktu widzenia konstytucyjnych i ustawowych przesłanek kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego kraju<sup>14</sup>. Drugim postulatem jest ustanowienie przepisów regulujących ekonomiczne skutki zmian granic gmin. Chodzi przede wszystkim o określenie zasad rozliczeń skutków procesów podziałowych, szczególnie rozliczeń finansowych i majątkowych pomiędzy gminami objętymi zmianami granic, zapewniającymi rekompensatę za poniesione nakłady i utracone mienie komunalne i dochody, a także cesję zobowiązań finansowych wobec instytucji finansowych i budżetu państwa (w przypadku powiększania granic Opola przewidziano rekompensatę finansową dla gmin

<sup>13</sup> Przewodniczący związku w jednym z wywiadów prasowych stwierdził wprost: „Po 30 latach nie doczekaliśmy się na tyle jasnych przepisów, że w zasadzie humor rządu decyduje, czy dana miejscowość będzie przyłączona do miasta..., chcielibyśmy, aby to ucywilizować, aby były jasne zasady i przede wszystkim najważniejszy był głos mieszkańców...” (<https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/sprzeciw-wojtow-gminy-wiejskie-chca-nowelizacji-przepisow-o-zmianie-granic-gmin>; dostęp: 20.01.2021).

<sup>14</sup> Wskazać bowiem należy, że o ile początkowo Trybunał Konstytucyjny podejmował się kontroli legalności rozporządzeń terytorialnych, o tyle w ostatnich latach utrwała się przeciwna linia orzecznicza – odrzucająca kognicję Trybunału w tych sprawach, czego przykładem jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2019 r., sygn. akt U 1/19, w którym odmówił on dokonania kontroli rozporządzenia Rady Ministrów w przedmiocie zmiany granic między gminą Stare Miasto i miastem Koninem.

objętych aneksją, ale nie jest to unormowane żadnym przepisem i działanie takie ma jedynie charakter dobrowolny).

Konieczne jest także wzmocnienie rangi udziału społeczności lokalnych w procedurze dokonywania zmian granic gmin. We wspomnianym projekcie SGWRP zmian ustawy o samorządzie gminnym zaproponowano wprowadzenie mechanizmów wzmacniających tę rangę poprzez wprowadzenie obowiązkowego referendum lokalnego w odniesieniu do inicjatyw terytorialnych.

Zgodnie z projektem ustawy w gminie objętej wnioskiem o ustalenie granic obowiązkowo powinno przeprowadzać się referendum lokalne w sprawie ustalenia granic gminy. Powinno to mieć miejsce w przypadku gdy:

- 1) wnioskiem objęte jest terytorium przekraczające 10% terytorium gminy lub zamieszkiwane przez co najmniej 10% mieszkańców gminy,
- 2) z prognozy finansowej skutków przeprowadzenia zmiany granic gminy wynika, że wskutek zmiany granic dochody ogółem gminy ulegną obniżeniu o co najmniej 10 punktów procentowych.

Nadto w projekcie zakłada się, że referendum przeprowadzane powinno być także w sytuacji, gdy wynik konsultacji społecznych przeprowadzonych w związku z inicjatywą terytorialną wyraża reprezentatywny sprzeciw mieszkańców wobec proponowanej zmiany terytorialnej. Za reprezentatywny można uznać wynik konsultacji społecznych, w których udział wzięło co najmniej 20% uprawnionych do głosowania. Projekt ustawy zakłada tym samym obowiązkowe referendum lokalne w dwóch przypadkach:

- inicjatyw terytorialnych ważkich ustrojowo z uwagi na ich skutki w zakresie wielkości gminy, liczby jej mieszkańców lub stanu jej finansów,
- inicjatyw terytorialnych ważkich społecznie, tj. takich, które wywołały istotne zainteresowanie i zarazem sprzeciw społeczności lokalnej, której zmiana terytorialna dotyczy.

Szersze skorzystanie z instrumentu referendum lokalnego aniżeli dotychczas, z uwagi na jego rangę prawną, pozwoliłoby na wzmocnienie roli stanowiska mieszkańców przy podejmowaniu decyzji o przeprowadzeniu zmiany granic gminy lub o odmowie jej przeprowadzenia w odniesieniu do tych inicjatyw, co do których stanowisko mieszkańców uznać należy za szczególnie ważne.

Niezależnie od zakresu zmian w proponowanej nowelizacji, podjęcie dyskusji na temat nowych regulacji zmian granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego wydaje się niezbędne. Bez takich zmian i silniejszego upodmiotowienia społeczności lokalnych, takie przypadki jak tryb powiększania granic Opola mogą stać się powszechne, a ważne dla społeczności lokalnych decyzje będą arbitralnie podejmowane przez organy centralne, z pominięciem rozpatrywania stanowisk wszystkich zainteresowanych stron. Jak zauważa bowiem Ricardelli (2018), pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odnosi się nie tylko do zdolności mieszkańców do angażowania się w sprawy zarządzania publicznego poprzez udział w głosowaniu i innych procesach opartych na demokracji, ale, co ważniejsze, poprzez udział w podejmowaniu decyzji, które bardziej proaktywnie reagują na obawy i oczekiwania obywateli.

## Literatura i źródła internetowe

- Berg van den L., Drewett R., Klaassen L., Rossi A., Vijverberg C.H.T. 1982. *Urban Europe study of growth and decline*. Pergamon Press, Oxford.
- Soja E.W. 2000. *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*. Wiley-Blackwell, Oxford.
- Berlińska D., Widera K. 2016. Badanie potrzeb mieszkańców gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Turawa w kontekście procesu zmiany granic administracyjnych miasta Opola. Raport. Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu ([https://bip.um.opole.pl/zalaczniki/41010/Badanie\\_potrzeb\\_raport\\_www\\_29-04-2016\\_08-44-34.pdf](https://bip.um.opole.pl/zalaczniki/41010/Badanie_potrzeb_raport_www_29-04-2016_08-44-34.pdf); dostęp: 20.01.2021).
- Choroś B., Skrabacz E. 2017. Mniejszość Niemiecka w prasie regionalnej w sytuacji konfliktu. Framing i agenda medialna w ramach sporu o „Duże Opole”. *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, 5, 3: 161–183.
- Coombes M. 2014. From city-region concept to boundaries for governance: The English case. *Urban Studies*, 51(11): 2426–2443.
- Feja-Paszkiewicz A. 2016. Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy – wybrane aspekty. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 1. <https://doi.org/10.14746/ssp.2016.1.9> (dostęp: 1.02.2021).
- Flis J., Stolicki D. 2015. Skrzywione podziały: na tropie gerrymanderingu w polskich gminach. *Zarządzanie Publiczne*, 34(4): 23–35.
- Hamilton D.K. 2000. Organizing government structure and governance functions in metropolitan areas in response to growth and change: A critical overview. *Journal of Urban Affairs*, 22, 1: 65–84.
- Hanisch D., Sieradzka M. 2016. Verliert die deutsche Minderheit ihre Rechte? (<https://www.mdr.de/heute-im-osten/opole-eingemeindung-polen-100.html>; dostęp: 20.01.2021).
- Heffner K. 2015. Uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne rozwoju miasta Opola. Urząd Miasta Opole ([https://www.bip.um.opole.pl/zalaczniki/40978/zalacznik\\_nr\\_9\\_digi\\_27-04-2016\\_11-59-03.pdf](https://www.bip.um.opole.pl/zalaczniki/40978/zalacznik_nr_9_digi_27-04-2016_11-59-03.pdf); dostęp: 20.01.2021).
- Heinelt H., Kübler D. (red.) 2005. *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge, London.
- Janas K., Jarczewski W. (red.) 2017. Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast, Kraków.
- Jedynak W., Piróg K., Kotarski H., Malicki K. 2017. Ocena zadowolenia z poszerzenia Rzeszowa z perspektywy mieszkańców osiedli włączonych po 2006 r. Raport z badań. Instytut Socjologii, Uniwersytet Rzeszowski.
- Kaczmarek T. 1993. Rola i formy uczestnictwa społeczności lokalnych w procesie zmian podziału terytorialnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3: 61–72.
- Kaczmarek T. 2005. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. *Wydawnictwo Naukowe UAM, seria Geografia*, 70, Poznań.
- Kaczmarek T. 2016. Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. *Przegląd Politologiczny*, 1: 63–80.
- Lever W.F. 1999. Competitive Cities in Europe. *Urban Studies*, 36: 5–9.
- Lefèvre C. 1998. Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1): 9–25.
- Local and regional democracy in Poland 2019. Recommendation, 431, 1. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (<https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-congress-session-rapporteurs-da/168093c47e>; dostęp: 15.12.2020).
- McClelland E. 2017. Chicago should annex adjoining suburbs – Chicago Tribune ([www.chicagotribune.com](http://www.chicagotribune.com); dostęp: 20.01.2020).
- Kociuba D. 2018. Implementation of integrated territorial investments in Poland – rationale, results, and recommendations. *Quaestiones Geographicae*, 37, 4: 81–98.
- Kociuba D. 2019. Zmiany granic administracyjnych miast w Polsce – efekty przestrzenne i społeczno-ekonomiczne. *Studia Miejskie*, 33: 99–113. <https://doi.org/10.25167/sm.1253>.
- Matlak J. 2016. Patryk Jaki: elektrownia dla regionu, nie dla małej gminy (<https://wiadomosci.onet.pl/opole/patryk-jaki-elektrownia-dla-regionu-nie-dla-malej-gminy/fsc9cnf>; dostęp: 12.02.2020).
- Matykowski R., Konecka-Szydłowska B. 2020. Conflicts, competition and cooperation between territorial self-government units after the administrative reform in 1999: Wielkopolska. *European Planning Studies*, 28. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1839020>.

- Mikuła Ł. 2019. Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Motek P. 2018. Nierówności dochodowe gmin województwa wielkopolskiego w latach 2004–2017. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 44: 9–18.
- Pawłowska A. 2015. Zmiany granic i konsolidacja jednostek samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki – podstawy prawne i praktyka. *Studia Politologiczne*, 35: 224–241.
- Powiększenie Opola: TK zaprzeczył orzecznictwu TK – komentarz RPO. Rzeczpospolita 12.02.2017 (<https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302119962-Powiekszenia-Opola-TK-zaprzeczyl-orzecznictwu-TK-komentarz-RPO.html>; dostęp 12.01.2021).
- Rajchel D. 2018a. Zmiana granic administracyjnych miasta metodą pokonania bariery przestrzennej na przykładzie Opola i Rzeszowa. [W:] S. Sitek (red.), „Stare i nowe” problemy badawcze w geografii społeczno-ekonomicznej. Polskie Towarzystwo Geograficzne Oddział Katowicki, 8. Uniwersytet Śląski Wydział Nauk o Ziemi, Sosnowiec, s. 85–102.
- Rajchel D. 2018b. Sytuacja demograficzna miasta Opola przed i po zmianie granic administracyjnych. *Eunomia*, 1(94): 177–192.
- Raport Komitetu Doradczego ds. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych. Czwarta opinia w sprawie Polski – przyjęta w dniu 6 listopada 2019 r. ACFC/OP/IV(2019)003 Polish language version (<https://rm.coe.int/4th-op-poland-pl/1680998acb>; dostęp: 12.01.2021).
- Ricciardelli A. 2018. Governance, Local Communities, and Citizens Participation. [W:] A. Farazmand (red.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer ([https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3221-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3221-1); dostęp: 15.12.2020).
- Salet W., Savini F. 2015. The political governance of urban peripheries. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33: 448–456.
- Sobota M., Jawecki B., Tokarczyk-Dorociak K. 2012. Aspekty prawne zmian granic administracyjnych gmin. *Barometr Regionalny*, 4(30): 31–38.
- Stahura J.M., Harvey H.M. 1982. The Role of Annexation in the Growth of American Suburbs. *Sociological Focus*, 15, 1: 15–24.
- Szmytkie R., Krzysztofik R. 2019. The processes of incorporation and secession of urban and suburban municipalities: The case of Poland. *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, 73, 2: 110–127.
- Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej 2012. Wydawnictwo Adam Marszałek. Toruń.
- Walczak D. 2012. Konieczność zmian w podziale terytorialnym gmin. *Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 99.

## Right to the suburbs. Dilemmas of the suburban areas incorporation on the example of city Opole

**Abstract:** The article attempts to look at the process of suburbanization and the relations between the central city and the suburban area from the point of view of territorial policy and the process of enlarging the administrative borders of cities. The main emphasis was placed on the legal conditions for the incorporation of suburbs and the right of local governments to protect their own borders. Based on the analysis of European and national law, legal loopholes in territorial proceedings were identified, which may cause the spread of suburbia annexation and undermine the right of local communities to protect territorial borders. As a case study, the process of expanding the borders of Opole was presented, crowned with a decision of the Council of Ministers favorable to the city authorities, against the will of the local community of suburban communes. This decision caused a social conflict, the sources of which are both legal deficits, various economic interests and the lack of dialogue between the local governments concerned. The article ends with conclusions and recommendations regarding more systemic solutions to the problems of territorial changes and increasing the transparency of decisions made in this matter.

**Key words:** suburbanization, protection of local authority boundaries, incorporation of suburbs, public consultations